

0-793047

На правах рукописи

Дер./-

ДЕРЕБИЗОВА Светлана Анатольевна

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМОСВЯЗЕЙ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ
В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ**

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Волгоград – 2010

~~58/01-296~~
16 03 10

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Волгоградская академия государственной службы».

Научный руководитель: доктор экономических наук,
доктор юридических наук
Гончаров Александр Иванович.

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Барулин Сергей Владимирович;
кандидат экономических наук, доцент
Дьякова Евгения Борисовна.

Ведущая организация: ГОУ ВПО «Волго-Вятская академия государственной службы».

Защита диссертации состоится 26 марта 2010 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.029.04 при ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» по адресу: 400062, г. Волгоград, просп. Университетский, 100, аудитория 2-05 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет».

Автореферат диссертации размещен на официальном сайте ГОУ ВПО «Волгоградский государственный университет» - <http://www.volsu.ru>.

Автореферат разослан 24 февраля 2010 г.

Учёный секретарь диссертационного совета
кандидат экономических наук, доцент



НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000690383

И.Д. Аникина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Основу системы государственного регулирования финансовых потоков в национальных проектах составляют денежные отношения, в процессе которых образуется и используется централизованный фонд, предназначенный для финансирования широкого круга общественных потребностей. От качества деятельности исполнительных органов государственной власти, которые занимают ключевые позиции в управлении бюджетом и обеспечивают взаимосвязи бюджетных потоков, существенно зависит эффективность управления общественными финансами.

Целью эффективного управления государственными и муниципальными финансами является максимальное удовлетворение потребностей получателей бюджетных услуг. Действенным механизмом повышения эффективности управления общественными финансами призваны быть целевые программы. В отличие от расходов, планируемых на основе затратных моделей финансового обеспечения, целевые расходы планируются на основе результативных моделей. Для обеспечения скоординированных действий органов власти всех уровней по решению первоочередных социально значимых задач, стоящих перед государством и перед обществом в целом, а также для более эффективной организации управленческого процесса утвердился и осуществляется комплекс приоритетных национальных проектов.

В ходе внедрения новых методов управления бюджетным процессом обнаружилась недостаточная четкость трактовки понятия «приоритетный национальный проект», а также недостаточная исследованность финансовых методов, посредством которых реализуются национальные проекты. Учет использования бюджетных средств, направляемых на реализацию проектных мероприятий, не позволяет достоверно и «прозрачно» определить объемы бюджетных средств, направляемых на проектные мероприятия из всех уровней бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Возникают теоретические, методологические и практические вопросы, без ответа на которые



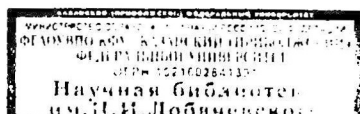
невозможно рассчитывать на успешный результат внедрения новых методов управления бюджетными средствами в рамках приоритетных национальных проектов.

Таким образом, актуальность темы настоящего диссертационного исследования обусловлена необходимостью продолжения научной разработки взаимосвязей, методов и инструментов управления бюджетными ресурсами; изучения особенностей государственного регулирования финансовых потоков, их систематизации и теоретического обоснования; а также выработки рекомендаций по реализации приоритетных национальных проектов.

Степень разработанности проблемы. Теоретические и прикладные вопросы государственного управления бюджетными финансовыми потоками освещены в фундаментальных исследованиях многих классиков финансовой науки, как отечественных (С.Ю. Витте, Н.И. Тургенев и др.), так и зарубежных (У. Петти, Д. Рикардо, А. Смит, Ф. Юсти и др.). Историческое развитие мировой и отечественной финансовой науки глубоко изучено С.В. Барулиным, О. В. Врублевской, С.Г. Гарбушиной, Т.М. Ковалевой, Е.В. Коломиным, С.И. Лушиным, Ю.И. Любимцевым, Ш.Б. Мадд, В.М. Пушкаревой, М.В. Романовским, Н.Г. Сычевым, А.В. Якуниной и другими.

Теоретические вопросы управления бюджетом изучаются А.М. Бабицем, О.Г. Бежаевым, Е.Е. Ваксовой, М.М. Вышегородцевым, А.М. Годининым, В. П. Гореглядом, Е.А. Ермаковой, Н.Б. Ермасовой, М.В. Карасевой, Е.А. Качановой, В.В. Климановым, О.И. Кушковым, Н.С. Максимовой, М.Г. Мироновым, В.А. Парыгиной, И.В. Подгориной, Г.Б. Поляком, К.И. Таксиром, Д.Е. Фадеевым, Н.А. Школяром, Л.И. Якобсоном, Н.В. Яковлевой, М.И. Яндиевым, Н.И. Яшиной и другими.

Исследованием вопросов управления общественными финансами занимаются ученые и практикующие финансисты. Данной проблематике посвящены работы С.А. Анисимова, М.А. Клишиной, А.Л. Кудрина, А.М. Лаврова, В. А. Максимова, И.В. Миркиной, С.П. Сазонова, С.В. Степашина, М.В. Таранова, О.И. Тимофеевой, Р.Т. Хасанова, А.В. Шарова, Ю.Г. Швецова, Е.Н. Шутяк



и других. Работы этих ученых явились основой для дальнейшего исследования государственного регулирования взаимосвязей бюджетных и частных финансовых потоков при реализации комплекса приоритетных национальных проектов.

В современной экономической литературе в силу новизны проблемы реализации приоритетных национальных проектов отсутствуют научные труды, посвященные комплексному исследованию проблематики государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков в приоритетных национальных проектах.

Актуальность рассматриваемой проблемы, ее недостаточная научная разработанность и большая практическая значимость предопределили выбор темы, цели и задач диссертационного исследования.

Цель диссертационного исследования заключается в обосновании теоретико - методического инструментария государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков, возникающих и функционирующих в процессе реализации национальных проектов, и разработке на этой основе рекомендаций по его совершенствованию в соответствии с приоритетами социально-экономического развития страны.

В соответствии с поставленной целью в работе определены и решаются следующие **задачи**:

- конкретизировать понятийный аппарат и методы, позволяющие реализовать приоритетные национальные проекты, обосновать их роль в социально-экономическом развитии территорий;
- определить отраслевые особенности финансирования национальных проектов и дополнительно аргументировать необходимость государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков;
- разработать рекомендации по повышению транспарентности расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию национальных проектов;

- обосновать направления упорядочения межбюджетных трансфертных отношений при реализации национальных проектов;

- предложить способы косвенного финансирования, обеспечивающего долгосрочность социальных результатов от реализации мероприятий национальных проектов.

Объектом исследования являются финансовые потоки, направленные на реализацию приоритетных национальных проектов, а также взаимосвязи между ними.

Предметом диссертационного исследования выступают экономические отношения, возникающие в процессе государственного регулирования финансового обеспечения приоритетных национальных проектов.

Теоретическую базу исследования составили труды отечественных и зарубежных ученых в области теории и практики управления общественными финансами, построения межбюджетных отношений, а также научные труды и публикации специалистов, занимающихся вопросами финансового обеспечения социальных приоритетов развития страны.

Методологической основой исследования послужил диалектический метод познания, позволяющий исследовать экономические отношения, возникающие в процессе реализации приоритетных национальных проектов в динамике и взаимообусловленности. Системный подход к предмету исследования позволил выявить существующие взаимосвязи и был реализован посредством таких общенаучных методов как методы сравнения, анализа, синтеза, научной абстракции, моделирования, статистического анализа, обобщения и экспертной оценки.

Информационной базой исследования послужили положения Бюджетного кодекса РФ, законодательные акты Федерального собрания РФ, Указы Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ, Министерства финансов РФ, касающиеся вопросов функционирования российской бюджетной системы, а также законодательные и нормативные правовые акты Волгоградской области, материалы комитетов Администрации области, связанные

с обеспечением бюджетного процесса в регионе, статистические материалы федерального и регионального уровня; обзорные, справочные данные и результаты исследований российских ученых и практиков, опубликованные в научной литературе и периодической печати; материалы научно-практических конференций; информационные ресурсы, размещенные в сети Интернет; расчеты автора.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Эффективность расходования бюджетных средств на оказание бюджетных услуг определяется соотношением затрат и результатов достижения или недостижения высокого качества социально-экономического положения населения. Объявленный и реализуемый комплекс приоритетных национальных проектов обладает правовыми, управленческими, целевыми, срочными признаками (характерными чертами) целевых программ и направлен на решение важнейших общегосударственных (приоритетных) задач.

2. Субъекты, в интересах которых реализуются мероприятия национальных проектов, в достаточных объемах собственных первичных доходов не имеют. Они получают финансовые ресурсы преимущественно в порядке перераспределения доходов других субъектов экономики. При этом финансовое обеспечение национальных проектов консолидируется в рамках существующих методов прямого государственного (муниципального) бюджетного и внебюджетного финансирования, частного хозяйственного финансирования, а также косвенного (социального и налогового льготирования) финансирования мероприятий национальных проектов и сопровождается постоянным контролем за их реализацией.

3. Необходимость государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков бюджетных и внебюджетных средств, являющихся источниками финансового обеспечения мероприятий национальных проектов, обусловлена высокой социальной значимостью самих проектов, а также особен-

ностями сложившихся условий финансирования сфер и отраслей, в которых реализуются национальные проекты, это, в частности:

- многоканальное финансирование здравоохранения (бюджетные средства и средства государственных внебюджетных фондов); направление бюджетных средств на достижение целевых показателей в отрасли как по источнику национального проекта, так и в рамках текущего финансирования;

- финансирование образования из бюджетов всех уровней, что определено предусмотренными мероприятиями национального проекта и закреплено полномочиями органов власти по финансовому обеспечению системы образования средствами, необходимыми для реализации учебного процесса;

- увеличение удельного веса бюджетных средств в проекте «Доступное и комфортное жильё – гражданам России», что существенно повлияет на развитие и модернизацию коммунальной инфраструктуры, а также создаст предпосылки для привлечения частнохозяйственных источников (корпоративного сектора экономики, средств домашних хозяйств) для финансового обеспечения проекта;

- выделение на развитие сельскохозяйственной отрасли предусмотренных в федеральном бюджете и бюджетах субъектов РФ межбюджетных трансфертов компенсационного, поддерживающего характера. Освоение финансовых ресурсов на реализацию мероприятий приоритетного национального проекта «Развитие АПК» ориентировано на достижение проектируемых натуральных показателей.

4. В целях упорядочения и обеспечения прозрачности расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию комплекса национальных проектов, и тем самым создания возможностей определения эффективности их использования, целесообразно предусмотреть:

- закрепление в Бюджетном кодексе РФ понятий «Приоритетный национальный проект» и «Комплексная программа приоритетного национального проекта»;

– внесение в структуру кода расходов бюджетной классификации РФ в части «Целевая статья» конкретного кода «Комплексные программы приоритетных национальных проектов»;

– закрепление в нормативных актах обязанности финансовых органов субъектов РФ и муниципальных образований при формировании бюджетов вносить в код доходов бюджетной классификации РФ в части «подвид доходов» отличительный признак приоритетных национальных проектов для учета поступающих целевых средств в рамках реализации национальных проектов из бюджетов других уровней.

5. Для достижения целевых показателей, закрепленных в национальных проектах, своевременного и полного использования средств федерального бюджета, предусмотренных на реализацию национальных проектов, необходимо упорядочить субсидии, имеющие по своему содержанию единую природу ассигнований, путем их объединения в рамках каждого национального проекта по отраслям. Следует детализировать в процессе исполнения бюджета субъекта РФ, местного бюджета расходы на реализацию национальных проектов по видам расходов для взаимоувязки выделяемых средств и целевых показателей мероприятий по направлениям национальных проектов.

6. Государственная политика финансового обеспечения мероприятий приоритетных национальных проектов дает существенный социальный эффект, который зависит от объемов финансирования, а также предпринятых государством мер по диверсификации финансовых источников. В рамках группы источников финансирования национальных проектов следует уделить особое внимание способам косвенного финансирования мероприятий, включающих предоставление налоговых льгот работодателям, социальных налоговых вычетов налогоплательщикам по уплате подоходного налога, предоставление права использовать накопительную часть пенсии, отражаемую на лицевом счете застрахованного лица в системе обязательного пенсионного страхования. Такие меры позитивно влияют на качество жизни населения, социальное

состояние общества и позволяют долгосрочно поддерживать социальный эффект от реализации национальных проектов.

Научная новизна полученных результатов состоит в следующем:

- раскрыта сущность приоритетного национального проекта как программно-целевого метода финансового обеспечения социально значимых мероприятий на основе сочетания бюджетных и частнохозяйственных ресурсов, обладающего правовыми, управленческими, целевыми, срочными признаками целевых программ;

- комплексно представлены методы финансового обеспечения приоритетных национальных проектов, включающие взаимосвязанное прямое государственное (муниципальное) бюджетное и внебюджетное (государственное фондовое) финансирование, а также частнохозяйственное и косвенное (социальное и налоговое льготирование) финансирование, позволяющее разрабатывать способы совершенствования государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков;

- выявлены отраслевые особенности финансирования здравоохранения, образования, сельского хозяйства, жилищного строительства, обуславливающие необходимость государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах путем формирования мероприятий национальных проектов и консолидации бюджетных и частнохозяйственных средств на их реализацию, а также влияющие на своевременность и достаточность финансового обеспечения мероприятий национальных проектов в соответствующих отраслях;

- разработан комплекс рекомендаций по повышению прозрачности расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий национальных проектов, включающий законодательное закрепление базовых понятий, предложения по совершенствованию правил формирования кодов бюджетной классификации РФ;

- обоснована целесообразность упорядочения субсидий, имеющих по финансовому содержанию единую природу ассигнований, путем их объедине-

ния в рамках каждого национального проекта по отраслям, что позволит обеспечить полное и эффективное использование бюджетных средств, предусмотренных на реализацию проектных мероприятий. Доказана необходимость детализации субсидий на уровне исполнения бюджета субъекта РФ, местного бюджета по видам расходов с целью взаимоувязки выделяемых средств и целевых показателей, отражающих результативность мероприятий национальных проектов;

– предложены способы косвенного финансирования мероприятий, которые обеспечат повышение качества жизни населения, улучшение социально-экономического состояния общества и способны оказать поддерживающий долгосрочный социальный эффект от реализации национальных проектов.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит в научном обосновании государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах, системном представлении сущности приоритетных национальных проектов, описании совокупности финансовых методов, задействованных в их реализации. Сформулированные в диссертации теоретические положения могут служить для дальнейшего совершенствования методов государственного регулирования финансовых потоков в национальных проектах.

Практическая значимость исследования состоит в возможности использования его результатов государственными органами власти и органами местного самоуправления для совершенствования процесса управления общественными финансами, повышения эффективности их использования при реализации национальных проектов, в процессе формирования бюджетов субъектов РФ, предусматривающих межбюджетные трансферты на реализацию национальных проектов, а также для дальнейшего развития бюджетного законодательства. Кроме того, полученные в исследовании результаты могут использоваться в учебном процессе при преподавании финансовых дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации докладывались и обсуждались на всероссийских научно - прак-

тических конференциях «Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса» (Волгоград, 2007-2008 гг.); научно-практических конференциях «Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов» (Петрозаводск, 2007-2008 гг.), на межрегиональной научно - практической конференции «Региональные аспекты современного бюджетного процесса» (Якутск, 2007 г.), на IV-й Общероссийской научно-практической конференции «Молодёжь и формирование гражданского общества в России» (Волгоград, 2008 г.). Научные разработки по совершенствованию направлений реализации национальных проектов предложены к использованию в работе органам исполнительной власти Волгоградской области. Основные теоретические положения диссертации используются в учебном процессе НОУ ВПО «Волгоградский институт бизнеса» при преподавании учебной дисциплины «Бюджетная система».

Публикации. На основе материалов исследования опубликовано 15 научных работ общим объемом 26,92 п.л., в т.ч. авторских 4,5 п.л., из них 4 статьи в изданиях, рекомендованных ВАК в объеме 1,0 п.л.

Объем и структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих десять параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений. Объем исследования – 172 страницы. Работа содержит 22 таблицы, 9 рисунков, 1 схему, 3 приложения.

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, степень разработанности проблемы, сформулированы цель, задачи, объект, предмет исследования, его теоретическая и информационная базы, представлена научная новизна, теоретическая и практическая значимость, апробация полученных результатов.

В первой главе «Теоретические аспекты государственного регулирования финансового обеспечения национальных проектов в России» рассматриваются содержание и понятийный аппарат национальных проектов, исследуется финансовое обеспечение приоритетов развития страны, анализируется го-

сударственное регулирование бюджетных финансовых потоков при реализации долгосрочных целевых программ.

Во второй главе «Методические и организационные основы взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах» рассматриваются финансовые потоки, направляемые на реализацию национальных проектов, анализируется их структура, особенности государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков.

В третьей главе «Направления совершенствования взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах» разработаны рекомендации по повышению транспарентности расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий национальных проектов, доказана целесообразность упорядочения взаимосвязанного субсидирования и детализация субсидий на уровне исполнения бюджетов, предложены способы косвенного финансирования, позволяющие обеспечить долгосрочность социального эффекта от реализации мероприятий национальных проектов.

В заключении обобщены результаты диссертационного исследования, сформулированы выводы и предложения научного и практического характера.

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Сущность приоритетного национального проекта как программно-целевого метода финансирования мероприятий. С развитием общества усиливается социальная направленность бюджета, его ориентация на осуществление программ, связанных с обеспечением защищенности населения, повышения финансовой состоятельности и качества жизни населения. Как самостоятельное направление совершенствования бюджетного процесса определена задача ориентирования расходов бюджетов всех уровней на конечный результат, который должен быть достигнут наиболее эффективным способом.

Средством повышения эффективности управления государственными финансами являются целевые программы. В качестве инструмента финансово-

го обеспечения нового (проектируемого) качественного состояния жизни населения в настоящее время утвердился комплекс приоритетных национальных проектов, обладающий правовыми, управленческими, целевыми, срочными признаками (характерными чертами) целевых программ.

Правовой признак национального проекта подкреплён нормативной регламентацией отношений, которые возникают в процессе реализации мероприятий национальных проектов в рамках исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации. Данный признак охватывает также формы ответственности и контроля за реализацией мероприятий национальных проектов.

Управленческий признак национального проекта отражает прямые и обратные взаимосвязи между участниками бюджетного процесса: с одной стороны, органами, имеющими права на принятие и исполнение бюджетных обязательств за счёт бюджетных средств, с другой стороны, получателями финансовых ресурсов и услуг в рамках реализации мероприятий национальных проектов с целью повышения эффективности использования бюджетных средств.

Целевой признак национального проекта подчеркивает прямые взаимосвязи между формированием мероприятий, направленных на достижение целевых показателей национальных проектов и предусмотренных на их реализацию средств бюджетов всех уровней.

Срочный признак национального проекта проявляется в формировании последовательности мероприятий национальных проектов и предусмотренных на их реализацию денежных средств в рамках исполнения бюджетов на текущий год и плановый период.

Интегрируя все свои характерные черты, приоритетные национальные проекты призваны решать важнейшие общегосударственные (приоритетные) задачи; координировать взаимодействие органов власти всех уровней; внедрять программно-целевой метод финансирования мероприятий, ориентированных на конечный социально значимый результат – улучшение качества жизни населения.

Комплекс методов финансового обеспечения приоритетных национальных проектов. Процесс реализации национальных проектов требует своего финансового (расходно-доходного) обеспечения и основан на движении финансовых ресурсов, образовании и использовании денежных доходов в публично-правовой и частно-правовой формах.

Реализация национальных проектов объединяет финансовые отношения с позиции распределительной и воспроизводственной концепции сущности финансов. Осуществляется процесс реализации национальных проектов на основе существующей совокупности финансовых методов: метода государственного (муниципального) бюджетного финансирования, внебюджетного (государственного фондового) финансирования, частного хозяйственного финансирования, косвенного финансирования.

Субъекты, категории граждан, в интересах которых осуществляется национальный проект, получают финансовые ресурсы (льготы) преимущественно в порядке перераспределения доходов других субъектов экономики. Объектом выступают средства бюджетов, внебюджетных фондов, средства корпоративного сектора экономики, средства домашних хозяйств, комплекс предоставляемых льгот.

Финансово-экономические методы обеспечения проектных мероприятий осуществляются путем использования финансово-бюджетных инструментов: предоставление субсидий, финансирование бюджетных услуг, осуществление денежных выплат, кредитование, финансирование мероприятий экспериментальных проектов, осуществление капитальных вложений, предоставление социальных и налоговых льгот. Организационные методы реализуются с помощью инструментов административного характера посредством проведения контроля и мониторинга.

Финансовое обеспечение приоритетных национальных проектов в условиях существующей совокупности финансовых методов позволяет анализировать освоение средств с целью выявления свободных остатков целевых бюджетных средств, предназначенных на реализацию программных мероприятий,

устанавливать факты нецелевого использования бюджетных средств, разрабатывать направления по совершенствованию государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков.

Особенности государственного регулирования взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах. Государственное регулирование финансовых потоков в национальных проектах осуществляется через разработанные механизмы предоставления целевых средств из бюджетов различных уровней на условиях их софинансирования, определяемых Правительством РФ. При этом каждый проект представляет собой совокупность мероприятий, определяющих, в свою очередь, соответствующие расходные обязательства публично-правового образования, подлежащие исполнению за счет взаимосвязанного сочетания бюджетных средств любого уровня бюджетной системы и внебюджетных источников.

Национальный проект «Здоровье» финансируется из федерального и регионального бюджетов, а также из внебюджетных источников. Финансовое обеспечение мероприятий нацпроекта осуществляется на основе механизма доведения федерально-региональных целевых средств до участников бюджетного процесса, имеющих право на принятие и исполнение бюджетных обязательств за счет бюджетных средств, учитываемых на лицевых счетах, открытых этим участникам бюджетного процесса в органах Федерального казначейства. Кроме того, путем выплат из Территориального фонда обязательного медицинского страхования; посредством централизованных федеральных поставок основных средств и оборудования; в рамках распределения денежных средств медицинским учреждениям для оказания ими высокотехнологичной медицинской помощи, через финансирование вузов в целях подготовки и переподготовки врачей общей (семейной) практики, участковых врачей - терапевтов и врачей-педиатров.

Финансирование ряда мероприятий, обозначенных в рамках национального проекта «Здоровье», осуществляется также в рамках текущего бюджетного финансирования медицинских учреждений. Это не позволяет проводить

комплексный анализ использования средств, направляемых на реализацию национального проекта, качественно и достоверно определять уровень эффективности используемых финансовых ресурсов и оценивать влияние различных источников финансирования на показатели, характеризующие выполнение задач, стоящих перед здравоохранением.

До 2006 г. финансовое обеспечение учебного процесса осуществлялось из бюджетов двух уровней: регионального и муниципального. Помимо финансового обеспечения общего образовательного процесса на основе подушевого финансирования, с 2006 года в систему общего образования направляются средства Российской Федерации, субъектов Федерации, местных бюджетов в целях реализации приоритетного национального проекта «Образование». Направление средств федерального бюджета на реализацию мероприятий нацпроекта, прежде всего, призвано восполнить недостаточное финансирование образовательного процесса.

Реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жильё – гражданам России» осуществляется в рамках федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 гг., входящей в ее состав подпрограммы, а также путем предоставления субвенций субъектам Российской Федерации за счет средств Федерального фонда компенсаций на обеспечение жильём ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей инвалидов. Взаимосвязанные в реализации национального проекта бюджетные, корпоративные финансовые потоки, средства домашних хозяйств, суммируются и дополняют друг друга.

Удельный вес финансовых источников государственного сектора экономики, участвующих в национальном проекте на территории Волгоградской области, в 6,7 раза ниже, чем удельный вес корпоративных и частнохозяйственных средств.

Перспективным и необходимым является участие корпоративного сектора экономики в финансировании нацпроекта. Указанные финансовые взаимосвязи необходимо формировать, инициируя федеральное бюджетное фи-

нансирование мероприятий нацпроекта (вовлечение в жилищное строительство земельных участков, находящихся в федеральной собственности; проведение капитального ремонта многоквартирных домов; переселение граждан из аварийного и ветхого жилищного фонда). Это приведет к интенсификации реализации проекта, оптимальному регулированию направлений, параметров, механизмов использования федеральных средств.

Финансовое обеспечение целевых направлений национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» предусматривает федеральное, региональное бюджетное финансирование, привлечение средств местных бюджетов и частнохозяйственных источников. Согласно «Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.» условием выделения средств федерального бюджета и направления их в регион является принятие расходного обязательства субъектом РФ и определение в бюджете субъекта РФ источников финансирования на эти цели. Все межбюджетные трансферты, предусматриваемые в федеральном бюджете, бюджете субъекта РФ, направляемые на развитие сельскохозяйственной отрасли, носят компенсационный, поддерживающий характер.

Меры государственной поддержки в рамках аграрного национального проекта должны быть направлены на создание принципиально новой технологической базы, наращивание генетического потенциала продуктивности животноводства, ускоренное создание кормовой базы, производство высококачественного семенного материала, закладку многолетних насаждений. Это позволит стабилизировать и поднять производственные показатели в отрасли, усилить социальную инициативу по улучшению жилищных условий молодых специалистов, развитию их подсобных хозяйств.

В целом государственное регулирование взаимосвязей финансовых потоков в национальных проектах должно ускорять социально-экономическое развитие территорий путем формирования таких мероприятий национальных проектов и направления бюджетных средств в таких суммах, которые способ-

ны заинтересовать корпорации и домашние хозяйства, вовлечь их в реализацию национальных проектов.

Повышение транспарентности расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию мероприятий национальных проектов. Бюджетные средства, направляемые на реализацию мероприятий национальных проектов, предусматриваются в бюджетах всех уровней в соответствии с принимаемыми нормативными правовыми актами, являющимися основанием для возникновения каждого расходного обязательства публично-правового образования. Нормативные правовые акты, принятые в целях финансового обеспечения национальных проектов, не имеют в своем содержании привязки к такой формулировке как «приоритетный национальный проект». Это не позволяет проследить на всех уровнях исполнения бюджетов бюджетной системы объем средств, направляемых на реализацию мероприятий национальных проектов, провести анализ освоенных вложений и достигнутых показателей национальных проектов. В этой связи целесообразно закрепить в законодательстве, а именно в Бюджетном кодексе РФ, понятие «Приоритетный национальный проект».

Приоритетные национальные проекты имеют утвержденные приоритеты расходования средств федерального, региональных и местных бюджетов. Поэтому следует формировать приоритетные национальные проекты как комплексные программы с их детализацией на подпрограммы, с обязательной конкретизацией расходов бюджетных средств на предусмотренные мероприятия. Предлагаем ввести в бюджетное законодательство формулировку «Комплексная программа приоритетного национального проекта», предусматривающую механизм реализации проектов. Учитывая особенности четырех реализуемых проектов, целесообразно утверждать паспорта «Комплексных программ приоритетных национальных проектов» и закреплять в этих паспортах все качественные параметры проектов.

Нерешенным практическим вопросом является низкая транспарентность расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию националь-

ных проектов, вследствие отсутствия отличительного признака национального проекта в коде бюджетной классификации расходов и доходов бюджетов всех уровней.

В диссертации исследованы структура вида и подвида классификации доходов и функциональная классификация расходов в той части бюджетной классификации, в которой происходит их детализация на всех уровнях исполнения бюджетов бюджетной системы, позволяющая по ряду признаков идентифицировать целевую привязку финансовых потоков.

Для обеспечения транспарентности расходования бюджетных средств, направляемых на реализацию комплекса национальных проектов, предлагаем предусмотреть в части «целевая статья» код «Комплексная программа приоритетного национального проекта», что позволит на любом уровне исполнения бюджетов по расходам определить эффективность использования бюджетных средств (табл. 1).

Таблица 1

Структура целевой статьи классификации расходов бюджета

| Наименование показателей | Целевая статья | | | | | | | |
|---|----------------|---|----|-----------|----|--------------|----|--|
| | | | | Программа | | Подпрограмма | | |
| Предусмотренное законодательством право устанавливать код бюджетной классификации | М/ФО* | | | М/ФО* | | М/ФО* | | |
| Разряд кода бюджетной классификации | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | |
| Комплексная программа приоритетного национального проекта «Здоровье» | 6 | 0 | 0 | 0 | 1 | * | * | |
| Комплексная программа приоритетного национального проекта «Образование» | 6 | 0 | 0 | 0 | 2 | * | * | |
| Комплексная программа приоритетного национального проекта «Развитие АПК» | 6 | 0 | 0 | 0 | 3 | * | * | |
| Комплексная программа приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» | 6 | 0 | 0 | 0 | 4 | * | * | |

Условные обозначения: М/ФО* - право устанавливать код по целевым средствам предоставлено финансовому органу бюджета, из которого предоставлены целевые средства; *- возможно установление принадлежности кода к направлениям приоритетных национальных проектов.

В рамках исполнения бюджетов по доходам считаем целесообразным предусмотреть утверждение финансовыми органами субъекта РФ и муници-

пальных образований кодов подвидов доходов в структуре кода доходов (как представлено в табл. 2) в части межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение на реализацию приоритетных национальных проектов. Это позволит определять эффективность использования получаемых на эти цели денежных средств.

Таблица 2

Структура классификации кода доходов

| Главный администратор доходов бюджета | Вид доходов | | | | | | | | | | | | | Подвид доходов | Классификация операций сектора государственного управления, относящихся к доходам бюджетов | | | | | | |
|---------------------------------------|--|-----------|--------|-----------|---------|---|---|---|----|----|----|----|----|----------------|--|----|----|--|----|--|--|
| | Группа | Подгруппа | Статья | Подстатья | Элемент | | | | | | | | | | | | | | | | |
| М/СФ/МО | М | | | | | | | | | | | | | СФ/МО | | | | М | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 | 18 | 19 | 20 | | |
| ГАД СФ, ГАД МО | Целевые средства на реализацию ПНП «Здоровье» | | | | | | | | | | | | | 1 | 0 | 0 | 0 | В соответствии с установленным порядком применения бюджетной классификации | | | |
| ГАД СФ, ГАД МО | Целевые средства на реализацию ПНП «Образование» | | | | | | | | | | | | | 2 | 0 | 0 | 0 | | | | |
| ГАД СФ, ГАД МО | Целевые средства на реализацию ПНП «Развитие АПК» | | | | | | | | | | | | | 3 | 0 | 0 | 0 | | | | |
| ГАД СФ, ГАД МО | Целевые средства на реализацию ПНП «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» | | | | | | | | | | | | | 4 | 0 | 0 | 0 | | | | |

Условные обозначения: М - право устанавливать код имеет Министерство Финансов РФ; М/СФ/МО - право устанавливать код предоставлено финансовому органу бюджета субъекта РФ и муниципального образования; СФ/МО - право устанавливать код по подвиду дохода предоставлено финансовому органу бюджета субъекта РФ и муниципального образования; ГАД СФ - главный администратор доходов бюджета субъекта РФ; ГАД МО - главный администратор доходов муниципального образования.

Взаимосвязанное субсидирование и детализация субсидий в рамках каждого национального проекта по видам расходов на уровне исполнения бюджета субъекта РФ, местного бюджета. Межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации являются в текущий период единственным финансовым механизмом, позволяющим не только осуществлять выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, но

и содействовать достижению целевых показателей функционирования как каждого отдельного субъекта Федерации, так и государства в целом.

Исследование вопросов предоставления межбюджетных трансфертов выявило, что из федерального бюджета в 2008 г. была предусмотрена финансовая поддержка отраслей, в которых реализуются национальные проекты: образования по 11 направлениям, здравоохранения – по 11 направлениям, социальной политики – по 5 направлениям, жилищно-коммунального хозяйства – по 9 направлениям.

Например, в Волгоградской области при незначительной доле в областном бюджете межбюджетных трансфертов, предоставленных из федерального бюджета, и значительном количестве числа субсидий, направленных на реализацию направлений национальных проектов, происходит фактическое дробление федеральных трансфертов с небольшим удельным весом конкретной субсидии в общем их объеме (табл. 3).

Таблица 3

Субсидии, направленные из федерального бюджета в областной бюджет, на реализацию приоритетных национальных проектов в 2008 г.

| Наименование показателя | Количество выделяемых субсидий по направлениям напроектов | Поступило из федерального бюджета в бюджет субъекта Российской Федерации (тыс. руб) | Удельный вес в общем объеме доходов бюджета Волгоградской области, % |
|---|---|---|--|
| 1 | | 2 | 3 |
| Субсидии из федерального бюджета направленные на реализацию ПНП «Здоровье» | 2 | 143 904,80 | 0,28 |
| Субсидии из федерального бюджета направленные на реализацию ПНП «Образование» | 4 | 493 724,40 | 0,97 |
| Субсидии из федерального бюджета направленные на реализацию ПНП «Развитие АПК» | 8 | 477 403,10 | 0,93 |
| Субсидии из федерального бюджета направленные на реализацию ПНП «Доступное и комфортное жильё - гражданам России» | 3 | 356 102,54 | 0,69 |

Источник: Составлено автором по данным отчетности Комитета экономики Администрации Волгоградской области за 2008 год.

Выполнение обязательного условия целевого использования и порядка использования данной формы трансферта создает для исполнительных органов государственной власти субъекта РФ ситуации, при которых на уровне субъекта РФ эффективность использования субсидий имеет относительный характер. По отдельным видам субсидий допускается остаток, а по ряду направлений национальных проектов имеется либо кредиторская задолженность, либо есть все основания для предоставления субсидий, как населению, так и хозяйствующим субъектам. Так, по четырем отраслям, реализующим национальные проекты к началу 2009 г., а по национальным проектам «Образование», «Развитие АПК», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на выполнение ряда мероприятий и на начало 2008 г., были допущены остатки субсидий по целевым статьям.

В сложившейся ситуации целесообразно упорядочить субсидии, имеющие по своему содержанию единую природу ассигнований, путем их объединения в рамках каждого национального проекта по отраслям и обеспечить их детализацию на уровне исполнения бюджета субъекта РФ, местного бюджета по видам расходов. Путем минимизации остатков по ряду субсидий и их использования по направлениям, позволяющим производить дополнительное финансирование, будет обеспечено полное использование бюджетных средств, направляемых на реализацию национальных проектов. Также это позволит обеспечить увязку целевых показателей национальных проектов с объемами финансирования, направляемыми на их реализацию.

Меры косвенного финансирования, обеспечивающие долгосрочность социального эффекта от реализации мероприятий национальных проектов. Мероприятия нацпроектов можно условно разделить на два блока в зависимости от источников финансового обеспечения мероприятий:

- 1) обеспечиваемые только бюджетными ассигнованиями;
- 2) предполагающие сочетание бюджетных ресурсов, средств хозяйствующих субъектов, затрат домохозяйств, либо сочетание бюджетного финансирования с уже произведенными ранее затратами домашних хозяйств.

Рассматривать интегрированные результаты реализации всех приоритетных национальных проектов просто как итог пакета реализованных мероприятий было бы, по нашему мнению, ошибочным. Финансовые вложения в «человеческий капитал» представляют собой долгосрочный механизм, требующий постоянного развития, включающий мониторинг социальных явлений и подбор государством финансово-правовых мер с целью воздействия на социально-экономические процессы для создания нового качества жизни общества в целом и каждого гражданина отдельно.

В условиях многообразия источников финансирования национальных проектов следует уделить внимание мерам косвенного финансирования мероприятий, которые позитивно отразятся на качестве жизни, социальном настроении, позволят долгосрочно поддерживать положительный социальный эффект, получаемый от реализации национальных проектов.

В рамках развития функций внебюджетных фондов Российской Федерации предлагаются меры косвенного финансирования:

- предоставить право лицам, застрахованным в системе обязательного пенсионного страхования, осуществляющим платежи на накопительную часть трудовой пенсии, использовать эти средства на свое лечение, лечение своих детей и родителей, получение образования для себя и детей, погашение сумм кредитов по ипотечным займам. Здесь должен действовать механизм безналичного перевода средств, основанный на добровольном волеизъявлении застрахованного лица и документах, аналогичных получению материнского капитала;

- отражать средства федерального бюджета, направляемые в Пенсионный фонд РФ, на специальных лицевых счетах физических лиц 1966 г. рождения и старше по тарифу накопительной части трудовой пенсии, который существует для лиц 1967 г. рождения и моложе. Также с целью предоставления права их использования гражданином на свое лечение, лечение своих детей и родителей, получение образования для себя и детей, на выплату сумм кредитов по ипотечным займам в пределах отраженных средств на этом спецсчете;

- предоставить льготу работодателям в форме вычета из страховых взносов в государственные внебюджетные фонды средств в части, уплачиваемой в федеральный бюджет, на денежные средства, затраченные на очное обучение будущих работников предприятий и организаций на основании трехсторонних договоров «работодатель - высшее учебное заведение - гражданин»;

- установить социальный налоговый вычет из налогооблагаемого дохода физического лица на всю сумму средств, направленных им как работником на накопительную часть его трудовой пенсии.

Комплекс мер косвенного финансирования касается активной, работоспособной части нашего общества, что позволит современному государству выполнить задачу не только обеспечения эффективной занятости основной части населения страны, но и мотивировать граждан материально с помощью финансовых рычагов социальных благ и льгот.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Монографии:

1. *Деребизова, С.А.* Федеральное казначейство в реформировании бюджетного процесса: проблемы и решения / С.А. Деревизова [и др.]. – Научное издание (второе издание). Под ред. С.П. Сазонова. – Волгоград: ООО «ЦПК», 2007. – 408 с. (23,72 п.л. / авт. 0,6 п.л.).

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

2. *Деребизова, С. А.* Финансирование реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в регионе / С. А. Деревизова // Вестник Волгоградского государственного университета. – 2009. – № 2. – С. 192-196 (0,3 п.л.).

3. *Деребизова, С. А.* Федеративные и региональные финансовые потоки, направляемые в национальный проект «Развитие АПК» / С. А. Деревизова, А. И. Гончаров // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2009. – № 11. – С. 12-18 (0,4 п.л. / авт. 0,3 п.л.).

4. *Деребизова, С. А.* Совершенствование учёта программно-целевых ассигнований федерального бюджета в национальных проектах / С. А. Дерезина, А. И. Гончаров // Финансы и кредит. – 2009. – № 19. – С. 22-27 (0,4 п.л. / авт. 0,3 п.л.).

5. *Деребизова, С. А.* О кассовом обслуживании исполнения бюджетов муниципальных образований органами Федерального казначейства / С. А. Дерезина, А. В. Лукьянова, А. С. Сазонов // Финансы. – 2009. – № 11. – С. 13-15 (0,2 п.л. / авт. 0,1 п.л.).

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

6. *Деребизова, С. А.* Учет и распределение доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации / С. А. Дерезина, А. С. Сазонов // Бизнес, образование, право. Вестник Волгоградского института бизнеса. Приложение к выпуску № 3, 2007. – Волгоград: ООО «ПринтТерра», 2007. – С. 47-52 (0,4 п.л. / авт. 0,2 п.л.).

7. *Деребизова, С. А.* Практика и проблемы исполнения судебных решений в Управлении Федерального казначейства по Волгоградской области / С. А. Дерезина, А. В. Захарьина // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: материалы седьмой научно - практической конференции, г. Петрозаводск, 30 мая – 1 июня 2007 г. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2007. – С. 48-51 (0,2 п.л. / авт. 0,1 п.л.).

8. *Деребизова, С. А.* Понятие «Главный администратор доходов бюджета» в новой редакции Бюджетного кодекса / С. А. Дерезина, Г. А. Плотникова // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса: материалы всероссийской научно-практической конференции, г. Волгоград, 14 – 17 ноября 2007 г. – Волгоград: ООО «ЦПК», 2007. – С. 36-39 (0,2 п.л. / авт. 0,1 п.л.).

9. *Деребизова, С. А.* Внедрение механизмов бюджетирования, ориентированного на результат, в формировании и исполнении бюджета Волгоградской области / С. А. Дерезина, А. С. Сазонов // Региональные аспекты современного бюджетного процесса: сборник статей межрегиональной научно - практической конференции, посвященной 15-летию образования органов казначейства России, 14 декабря 2007 г. – Якутск: ООО «СМИК-мастер», 2007. – С. 214-218 (0,2 п.л. / авт. 0,1 п.л.).

10. *Деребизова, С. А.* Приоритетные национальные проекты и контроль за их реализацией / С. А. Дерезина // Проблемы совершенствования бюджетной политики регионов и муниципалитетов: материалы восьмой научно - практической конференции, г. Петрозаводск 16 – 18 июня 2008 г. – Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2008. – С. 50-53 (0,2 п.л.).

11. *Деребизова, С. А.* Эффективное развитие территорий как результат механизма межбюджетного регулирования / С. А. Дерезина // Бизнес, образование, право. Вестник Волгоградского института бизнеса. Выпуск № 5. – Волгоград: ООО «ПринТерра», 2008. – № 5. – С. 48-50 (0,2 п.л.).

12. *Деребизова, С. А.* Осуществление органами Федерального казначейства полномочий по учету и распределению доходов от уплаты налогов, сборов и иных поступлений между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации в рамках изменения бюджетного законодательства / С. А. Дерезина // Социально-экономическая и финансовая политика регионов в процессе перехода на инновационный путь развития. Сборник научных трудов / Гл. ред. Э. Л. Пашанов. – Волгоград: Вольное экономическое общество по Республике Калмыкия, 2008. – С. 40-49 (0,6 п.л.).

13. *Деребизова, С. А.* Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жильё - гражданам России»: предпосылки создания, основные задачи, цели реализации / С. А. Дерезина, Е. С. Ильина // Молодёжь и формирование гражданского общества в России: материалы IV Общероссийской научно-практической конференции, Волгоград, 9 – 10 октября 2008 года / Волгоградский институт бизнеса. – Волгоград: ООО «ПринТерра», 2009. – С. 260-265 (0,6 п.л. / авт. 0,4 п.л.).

14. *Деребизова, С. А.* Повышение эффективности управления государственными финансами через реализацию целевых программ / С. А. Дерезина // Стратегические приоритеты развития государственных и муниципальных финансов в условиях реформирования бюджетного процесса: материалы второй всероссийской научно-практической конференции, г. Волгоград, 12–15 ноября 2008 г. – Волгоград: ООО «ЦПК», 2009. – С. 92-99 (0,5 п.л.).

15. *Деребизова, С. А.* Федерально-региональные финансовые потоки в национальном проекте «Здоровье» / С. А. Дерезина, А. И. Гончаров // Вестник Филиала Всероссийского заочного финансово-экономического института в г. Волгограде. 2009. – № 6. – С. 84-91 (0,6 п.л. / авт. 0,5 п.л.).

ДЕРЕБИЗОВА СВЕТЛАНА АНАТОЛЬЕВНА

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ВЗАИМОСВЯЗЕЙ ФИНАНСОВЫХ ПОТОКОВ
В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТАХ**

Автореферат

Подписано к печати 17.02.10 г. Формат 60х84/16.

Печать офс. Бум. офс. Уч.печ.л.1,0.

Тираж 100экз. Заказ 169.

Отпечатано с готового оригинал-макета
В типографии издательства «Перемена»
400131, Волгоград, пр.им.В.И.Ленина, 27

